

# **SISTEMA DE JUSTIÇA 2030: EFICÁCIA E RACIONALIDADE ENDEREÇADAS AO USUÁRIO E À SOCIEDADE**

*THE 2030 JUSTICE SYSTEM: EFFICIENCY AND RATIONALITY TOWARDS THE USER AND SOCIETY*

**PATRÍCIA DORIGONI HARTMANN**

Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). É Master of Laws pela Columbia University (reconhecido como mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; processo n. 23078.511724/2021-19). <https://orcid.org/0000-0001-9153-3109>

## **RESUMO**

O artigo analisa a transição do modelo brasileiro de resolução de conflitos a partir do conceito tradicional de pretensão judicializada, bem como a ainda embrionária compreensão e utilização, pelos usuários e operadores, do sistema multiportas implementado. Projeta, especialmente a partir das rotinas impulsionadas pelo recente período pandêmico, atualmente em processo de sedimentação, o futuro próximo do Sistema de Justiça nacional já transformado pela tecnologia, inteligência artificial e metas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), caracterizado pela maior racionalidade e eficiência na triagem, recepção, tratamento e solução definitiva das demandas a que lhe são submetidas.

**Palavras-chave:** Agenda 2030; inovação; eficiência; usuário; tecnologia.

## ABSTRACT

This paper analyzes the transition of the Brazilian conflict resolution model from the tradition perspective of the filing of a suit in court, as well as the arising understanding and implementation, by users and judicial actors, of the multiport system already in course. It also projects, specially from the routines prompted by the recent pandemic period, the near future of the national justice system, already transformed by technology, artificial intelligence and the sustainable development goals of the 2030 Agenda of the United Nations, characterized by its rationality and efficiency in the sorting, treatment and solution of the claims that it receives.

**Keywords:** The 2030 Agenda; innovation; efficiency; user; technology.

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Acesso à justiça no Brasil: o modelo tradicional judicializado e a transição para um sistema multiportas. 3 O Sistema de Justiça eficiente que o usuário e a sociedade merece e deseja: adjudicação privada, administrativa e judicial. 4 Considerações finais. Referências bibliográficas

## 1 INTRODUÇÃO

A especialização em “Jurisdição Inovadora: para além de 2030”, realizada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) no decorrer dos anos de 2021 e 2022 constituiu fórum profícuo de discussão e análise dos desafios do Poder Judiciário, especialmente considerando a estruturação interdisciplinar e transversal do curso e o período pandêmico mundial, o qual antecipou diversos enfrentamentos e práticas inovadoras que até então eram predominantemente objeto de manifestações acadêmicas ou projetos piloto de alcance experimental reduzido.

De fato, o debate permanente, durante quase um ano, entre desembargadores, juízes e servidores, todos oriundos dos mais diversos tribunais e estados da federação, com suas expertises prévias — judiciais, administrativas e acadêmicas — e áreas de atuação também distintas dentro da estrutura judicial, viabilizou uma perspectiva raramente proporcionada aos operadores e estudiosos do Poder Judiciário, contemplando ainda o referido curso, através de pesquisas de campo e experiências e impressões dos próprios usuários do Sistema de Justiça.

A diversidade de abordagens da estrutura judicial inerente a um sistema federativo colossal como o brasileiro, que contempla realidades socioeconômicas e culturais muito discrepantes, naturalmente reflete na administração da justiça, evidenciada na escolha de determinado sistema processual eletrônico, nos diferentes graus de hierarquização da administração dos tribunais e de seus órgãos internos e nos diferentes graus de oitiva e participação de magistrados, servidores e colaboradores nos processos decisórios internos. Isso pode levar à constatação de que não estamos “na mesma página” em âmbito nacional, sequer no tocante às funcionalidades essenciais à atividade forense.

Tal perspectiva, não obstante, contrasta com a surpreendente multiplicidade de projetos inovadores já desenvolvidos e colocados em prática com resultados significativos nos mais diversos ramos de justiça, implementados mediante parcerias institucionais fundamentais para a construção e fortalecimento da colaboração, sempre necessária e desejável, entre instituições, operadores do Sistema de Justiça e sociedade civil.

Com efeito, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) elencou, como um de seus dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aquele de número 16, tendo por objeto a construção de uma sociedade inclusiva e humanizada através de paz, justiça e instituições fortes e eficazes.

O referido plano de ação tem por escopo de fundo justamente nivelar as nações signatárias em consonância com as dezessete metas ou objetivos, os quais, em última análise, constituem a essência do conceito de Estado de Direito democrático. Tal contexto é construído mediante a efetiva participação das pessoas e a contemplação de suas necessidades, entre elas, notadamente, o acesso *eficaz* à justiça, conceito que compreende não apenas o ingresso no sistema, mas também o tratamento e a solução célere e adequada do conflito.

A relevância dos ODS é evidenciada pela edição da Meta Nacional n. 9 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual tem por objeto justamente a integração da Agenda 2030 ao Poder Judiciário brasileiro.

A vida moderna diária, já há muitas décadas indelevelmente imbricada pela tecnologia, vê avançar, nas mais diversas áreas, o emprego sistemático de automações e inteligência artificial (IA) — fenômeno experimentado pelo Poder Judiciário nacional com pioneirismo.

Todavia, o emprego de soluções inovadoras, especialmente aquelas que envolvem inteligência artificial, torna inafastável a assertiva de que o Estado de Direito exige o controle democrático do desenvolvimento tecnológico. Os resultados e *outputs* dos sistemas que utilizam IA, notadamente no âmbito do Sistema de Justiça, devem ser passíveis de explicação compreensível aos usuários a que se destinam e à sociedade, porquanto a estrita e permanentemente aperfeiçoada *accountability*, a partir de controles internos e da oitiva de usuários e operadores, atua como fator legitimador de sua própria utilização.

Nesse sentido, aliás, a “Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário”<sup>1</sup> revela a importância institucional conferida às iniciativas inovadoras que agregam valor ao Sistema de Justiça, prestigiando os princípios da transparência, da cultura da inovação, do foco no usuário, da participação, da colaboração, do desenvolvimento

---

<sup>1</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 395**, de 7 de junho de 2021 (2021).

humano, da acessibilidade, da sustentabilidade socioambiental, do desenvolvimento sustentável e da desburocratização.

Nesse passo, percebemos um Poder Judiciário que, a despeito das inafastáveis limitações orçamentárias, da hierarquização historicamente inerente aos processos institucionais de tomada de decisão e das condicionantes culturais nem sempre favoráveis<sup>2</sup>, consegue compreender o passado, atuar no presente — adaptando-se mesmo em face de alterações abruptas e imprevisíveis, como evidenciou a pandemia — e projetar o futuro para além de 2030. Viabiliza-se um ambiente institucional acolhedor às práticas inovadoras, notadamente por meio dos laboratórios de inovação e dos centros de inteligência, estes últimos relevantíssimos espaços de reflexão e planejamento institucional.

A própria realização da especialização em Jurisdição Inovadora, reunindo magistrados e servidores em meio ao período pandêmico mundial causado pela covid-19, evidencia a efetiva integração dos valores da inovação e do ODS 16 ao Poder Judiciário nacional e renova a gratificação de sermos partícipes da implementação da Agenda 2030 na ONU, isto é, da construção do capital cívico<sup>3</sup> nacional e de um mundo que contempla as demandas atuais sem comprometer aquelas das gerações futuras.

---

<sup>2</sup> Sobreleva, aqui, a perspectiva institucionalista histórica abordada pela cientista política Celly Cook Inatomi acerca do conceito de “dependência da trajetória”: “[...] uma vez tomada uma determinada trajetória, maiores são os custos de se querer revertê-la, gerando, assim, um desenvolvimento dependente das escolhas iniciais [...] a trajetória é importante justamente porque ela fortalece e induz o seguimento em uma mesma direção. [...] Cada ponto de escolha gera diversas possibilidades de caminho, mas sempre dependentes da trajetória passada.” INATOMI, C. C. **As análises políticas sobre o Poder Judiciário**: lições da ciência política norte-americana. Campinas: Unicamp, 2020. p. 147-148.

<sup>3</sup> “Capital cívico é o estoque de crenças e valores que estimulam a confiança e a propensão a cooperar e a coordenar as atividades entre as pessoas de uma sociedade. Estas são traços culturais, forjadas ao longo da história, reforçadas pela experiência de cooperação bem-sucedida. A forma como a população avalia o Estado e suas instituições é uma boa aproximação do capital cívico. Onde este é alto, o Estado é visto como aliado confiável. Onde o capital cívico é baixo, o Estado é percebido como um criador de dificuldades para todos e de vantagens para seus ocupantes, funcionando como poderoso fator de erosão do capital cívico.” MALAN, P. **Uma certa idéia de Brasil**: entre passado e futuro. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018. p. 424.

## 2 ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: O MODELO TRADICIONAL JUDICIALIZADO E A TRANSIÇÃO PARA UM SISTEMA MULTIPORTAS

A concepção tradicional de acesso à justiça no Brasil relaciona-se à judicialização do conflito, vale dizer, ao ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário para a obtenção de solução adjudicada pelo Estado-Juiz<sup>4</sup>, independentemente de qualquer tratamento prévio do conflito na via extrajudicial ou administrativa.

Muito embora no decorrer das últimas décadas esse modelo tenha sido contemporizado a partir da incorporação, no sistema normativo nacional, de institutos como os juizados especiais para as causas de menor complexidade, de projetos autônomos de conciliação e até mesmo, com o advento do novo Código de Processo Civil em 2015, da institucionalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs) como etapa inicial conciliatória do próprio processo judicial, os números de feitos em tramitação apurados pelo CNJ evidenciam que, ainda hoje, a judicialização de demandas é a forma de tratamento de conflitos mais utilizada no Brasil, revelando-se ainda manifestamente reduzido o número de conciliações extrajudiciais e mesmo daquelas ultimadas no próprio âmbito de processo já instaurado.

A despeito do significativo comprometimento do acervo do Poder Judiciário pelas execuções fiscais<sup>5</sup> e mesmo pela execução civil comum, projetos de lei (PL) em análise pelo Congresso Nacional — tais como o

---

<sup>4</sup> Sean Farhang sublinha, quanto ao tema, nos Estados Unidos, a relevância do aspecto sociológico-cultural, na medida em que “a cultura política norte-americana é claramente beligerante. Uma corrente especialmente proeminente da percepção dos Estados Unidos como um caso único no contexto dos países desenvolvidos compreende o papel fundamental dos direitos individuais, do processo judicial e do Poder Judiciário como derivado de uma sociedade extremamente individualista.” FARHANG, S. **The Litigation State**. New Jersey: Princeton University Press, 2010. p. 13, tradução nossa.

<sup>5</sup> Consoante apurou o Relatório Justiça em Números 2022, elaborado pelo CNJ, “Processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário.” CNJ. **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022.

PL n. 6.204/2019, do Senado Federal, que propõe a desjudicialização da execução de título judicial e extrajudicial —, são vistos com ressalvas por parcela da própria magistratura, revelando uma perspectiva histórica-institucional do receio da diminuição de competência e, por consequência, da relevância política do Poder Judiciário. Pode-se dizer que permanecem também posturas paternalistas, que não contemplam a irracionalidade da judicialização de demandas que podem ser objeto de tratamento mais célere, barato e adequado na via extrajudicial e o altíssimo custo da recuperação de ativos no Brasil, o que tem implicação direta no comportamento do mercado, na oferta de crédito e na taxa de juros remuneratórios aqui praticada<sup>6</sup>.

De fato, muito embora já na década de 1990 tenhamos incorporado no Brasil, para as mais relevantes áreas de prestação de serviços de massa e setores econômicos, o sistema norte-americano de agências reguladoras — as quais possuem função normativa, fiscalizatória e punitiva —, sua expertise e estrutura resta enormemente subutilizada pelos usuários e pelos operadores do Sistema de Justiça, não nos causando espécie a “opção” pela via judicial, com a complacência institucional, diga-se, do próprio Poder Judiciário, que recebe, como regra de forma indiscriminada, quaisquer pedidos que lhe sejam deduzidos, independentemente de prévia provocação administrativa ou de tentativa de conciliação.

Como já de muito apurado com o auxílio de conceitos da microeconomia, por certo o sistema processual brasileiro e a cultura

---

<sup>6</sup> Consoante estampado no Relatório Doing Business 2022 do Banco Mundial, “Quando os credores não conseguem projetar a trajetória geral da atividade econômica, eles tendem a restringir seus padrões de crédito e emitir menos crédito novo. [...] Em um contexto de padrões de crédito mais rígidos, apenas os mutuários com menor risco têm acesso ao crédito. Isso pode criar um círculo vicioso no qual uma redução generalizada no crédito, inclusive para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), que compõem a maioria das empresas na maioria das economias, força muitas delas a sair do mercado antes que possam se recuperar e impulsionar o crescimento. O resultado pode ser um efeito dominó, pois a aceleração das falências de empresas eleva os níveis de inadimplência e faz com que os credores enrijeçam ainda mais os padrões de crédito.” WORLD BANK. Empréstimos durante e após a recuperação. *In*: WORLD BANK. **Doing Business 2022**. Capítulo 4.

institucional tradicional do Poder Judiciário nacional criam incentivos para a escolha da judicialização, tais como: a ausência de uniformização jurisprudencial; os honorários de sucumbência, historicamente concebidos como indenização à parte vencedora pelos gastos com os honorários contratuais de seu advogado, agora redesenhados como verba exclusiva do advogado — “jabuticaba” brasileira inexistente nos sistemas processuais das democracias avançadas e que implica conflito de agência<sup>7</sup> —; e a concessão da gratuidade da justiça, que, abarcando inclusive os honorários periciais, desestimula a análise criteriosa da viabilidade jurídica da demanda, na medida em que a derrota não implica qualquer custo<sup>8</sup> (exceto, naturalmente, para o erário público e para a sociedade, que custeiam as demandas frívolas, temerárias e predatórias).

A cultura institucional hierarquizada e, até pouco tempo atrás, infensa à inovação em muito dificultou e postergou a percepção, pelos magistrados, da própria existência de tratamentos administrativos e extrajudiciais de solução de conflitos, por vezes inclusive muito mais eficientes e rápidos do que a própria via judicial.

Com efeito, a par das matérias técnicas sobre as quais a expertise das agências reguladoras sobrepõe àquela dos juízes — por natureza generalista, cuja formação tem por objeto principal a legislação —, tais como a concorrencial (Cade), o tráfego aéreo (Anac) e a saúde suplementar (ANS), dentre outras que naturalmente recomendam postura deferencial quanto às questões de fato, a ampla e prévia provocação das agências pelos usuários, para exercício de sua função

---

<sup>7</sup> O denominado *agency problem* ocorre, segundo Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau, quando “quem age tem interesses ou objetivos próprios, que diferem, ou podem diferir, daqueles do (agente) principal, os quais, quem age, pode não perseguir, na medida em que seja muito custoso para o principal fiscalizar a cada momento suas ações.” MACKAAY, E.; ROUSSEAU, S. **Análise econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 22.

<sup>8</sup> Como bem identifica Erik Navarro Wolkart, “A Justiça brasileira é barata para quem litiga e cara para a sociedade, que subsidia a maior parte do sistema. [...] inclinamo-nos a imaginar uma revisão no modelo legal de gratuidade da justiça, dentro do ambiente de justiça multiportas, estreitando as portas caras e menos eficientes e abrindo outras mais adequadas”. WOLKART, E. N. **Análise econômica do Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 441.

fiscalizatória e punitiva, revela-se adequada e mesmo racionalmente necessária sob diversos outros aspectos.

Sob o ponto de vista do funcionamento das agências, do próprio Sistema de Justiça e dos serviços essenciais por elas fiscalizados, o redirecionamento das demandas hoje indiscriminadamente absorvidas pelo Poder Judiciário, mediante a exigência da prévia provocação administrativa, viabilizaria a apuração muito mais precisa e efetiva pelo órgão regulatório adequado dos problemas enfrentados pelos usuários. Isso permitiria uma análise e atuação em âmbito sistêmico, inclusive com a respectiva deflagração de processos fiscalizatórios específicos e aplicação de sanções eficientes e adequadas, sem prejuízo da concomitante solução dos conflitos individuais a elas submetidos.

Veja-se que, no Brasil, as agências reguladoras disponibilizam plataformas para reclamação dos usuários de forma eletrônica e sem custo, contando inclusive com sistema recursal próprio, sendo que, mesmo no tocante às agências responsáveis pelos serviços essenciais de larga escala (Anatel, Aneel, ANA, Anvisa), os respectivos técnicos dispõem de acesso a documentos e banco de dados indisponíveis aos juízes ao menos na fase processual inicial, bem como a informações raramente encontradas nas petições iniciais de ações judiciais. Muitas vezes, isso implica o exame, pelos magistrados, de pedidos de tutela de urgência *inaudita altera pars* sem que as questões estejam de fato previamente estabelecidas com grau mínimo de certeza, vulnerando a segurança jurídica, o que também constitui incentivo importante à litigância e à instabilidade dos setores econômicos.

Nesse contexto, a prévia provocação administrativa otimiza a atuação judicial posterior eventualmente necessária, porquanto em grande medida já define as questões controvertidas, assentando a matéria de fato, a espécie de contratação, parcelas eventualmente vencidas, valor da dívida, renegociações, etc. Essa etapa, se judicializada, como sabemos todos, resta ultimada como regra apenas após a angularização processual, meses de tramitação do feito e por

vezes apenas durante a instrução probatória, o que infirma a própria celeridade por todos celebrada e tão necessária ao usuário.

Assim, a utilização, pelos usuários do Sistema de Justiça, da adjudicação administrativa disponibilizada pelas agências reguladoras contribui para a transformação do atual e tradicional juiz instrutor e julgador em *juiz essencialmente julgador*, redirecionando de forma muito mais eficiente os recursos materiais e humanos do Poder Judiciário para as demandas que efetivamente necessitam de adjudicação pelo Estado-Juiz.

Juntamente às agências, é possível observar que também a adjudicação privada já se encontra em estágio desenvolvido no Brasil. Com efeito, a par das câmaras arbitrais, já utilizadas com sucesso por sociedades empresárias, contamos com plataformas extrajudiciais eficientes de atendimento, tratamento e solução de conflitos, tais como os Procons, a plataforma Solução Direta ao Consumidor (Consumidor.gov) e também, como decorrência dos modernos sistemas de gestão e governança encampados pelas empresas, os serviços de ouvidoria, todos de acesso gratuito e eletrônico.

A exigência da utilização prévia de tais plataformas extrajudiciais, aptas a absorver a quase totalidade dos conflitos consumeristas, constitui incentivo importante para o constante aprimoramento dos referidos canais de atendimento, externaliza o custo do tratamento do conflito aos grandes litigantes e potencialmente desobstrui o Poder Judiciário no tocante a demandas de baixa complexidade, redirecionando o magistrado para processos complexos que demandam a atuação do Estado-Juiz.

Com efeito, ainda que não resolvido o conflito, na esteira das considerações já tecidas no tocante às agências reguladoras, a adjudicação extrajudicial refina o exame judicial posterior ao delimitar, em grande medida, senão mesmo integralmente, as questões de fato.

Quanto ao ponto, cumpre fazer ver que um dos protótipos do “Processo 2030” da especialização em Jurisdição Inovadora da Enfam

propõe justamente a desjudicialização, como regra, da produção probatória (*discovery*), para fins da otimização da atuação judicial, a qual teria por objeto, no âmbito cível, a análise de demandas complexas ou o julgamento daquelas já instruídas e não previamente solucionadas na via extrajudicial e/ou administrativa.

Com efeito, ter-se-á, ao invés de um caro, lento e burocratizado Estado-Juiz instrutor e julgador, um Estado-Juiz essencialmente julgador, destinado a realizar sua atividade-fim. Essa circunstância se revela especialmente relevante quando consideramos que grande parte das demandas de massa que ocupam parcela substancial do acervo do Poder Judiciário brasileiro diz com matéria contratual cuja instrução probatória restringe-se à obtenção e apresentação do respectivo instrumento — tarefa que, no desenho procedimental atual, encontra-se inserida dentro do processo judicial, demandando meses de tramitação e prática de inúmeros atos processuais e administrativos, por vezes ultimada apenas após angularização do feito. Aqui, veja-se ainda uma vez a utilidade e eficiência da prévia provocação privada ou administrativa, que implicaria a apresentação (*disclosure*) do instrumento contratual previamente ao eventual ajuizamento de ação judicial, caso necessária e, da mesma forma, a efetiva análise, pela parte e por seu advogado, da viabilidade jurídica da pretensão. Aliás, causa espécie o frequente ajuizamento de ações revisionais bancárias nas quais declinados, na inicial, longos arrazoados sobre a ilegalidade de cláusulas contratuais desconhecidas pelo signatário, que postula na petição a intimação do réu para juntada do instrumento que pretende revisar.

Nesse diapasão, afigura-se fundamental o diálogo permanente entre os poderes públicos, academia, entidades de classe e a sociedade civil para a difusão, sedimentação e efetiva implementação, no Brasil, de uma cultura institucional que perceba a “justiça” e, por consequência, o inafastável e fundamental direito ao respectivo acesso, como um *sistema de justiça multiportas* e um *direito de acesso* a tal sistema — e não, necessariamente, ao Poder Judiciário —, do qual fazem parte as plataformas extrajudiciais de tratamento e solução de conflitos, os

tribunais arbitrais, as agências reguladoras e o Poder Judiciário. Deve titular ao usuário o *direito de acesso à forma de tratamento e adjudicação mais célere e eficiente de sua demanda*, pelo que incumbe aos referidos órgãos integrantes do sistema, assim como aos respectivos operadores e advogados a orientação e o redirecionamento adequado ao caso, em demonstração de colaboração interinstitucional permanente.

### **3 O SISTEMA DE JUSTIÇA EFICIENTE QUE O USUÁRIO E A SOCIEDADE MERECE E DESEJA: ADJUDICAÇÃO PRIVADA, ADMINISTRATIVA E JUDICIAL**

A concepção tradicional do Poder Judiciário como único órgão responsável pela adjudicação dos conflitos no Brasil já restou por diversas vezes caracterizada como exemplo acabado do dilema econômico denominado “tragédia dos comuns”<sup>9</sup>. Por força dos incentivos locais desfavoráveis à utilização racional do sistema — notadamente a postulação e o deferimento indiscriminado da gratuidade da justiça —, tem-se a superutilização do Estado-Juiz e, conseqüentemente, a disfuncional alocação das demandas em apenas uma das “portas” disponíveis de resolução de conflitos.

Muito embora todos os usuários e operadores do sistema revelem seu descontentamento com a incontornável e invencível sobrecarga imposta ao sistema judicial e à morosidade que lhe é inerente, decorrente dessa escolha, ainda não logramos construir a coordenação institucional necessária, bem assim implementar de fato eventuais alterações legislativas — tais como a desjudicialização das execuções fiscais e da execução cível comum, já objeto de PL em tramitação no Congresso

---

<sup>9</sup> “Se não dispusermos de meios para assegurar um mínimo de exclusividade sobre um recurso, surge o problema da ‘tragédia da pastagem comum’: a superexploração (a subprodução) de um bem a que todos têm livre acesso. [...] o objetivo principal é evitar a exaustão, o esgotamento do bem de propriedade comum.”. MACKAAY, E.; ROUSSEAU, S., 2015. p. 80.

Nacional — que viabilizem a divulgação, os incentivos e a alocação eficiente das demandas para a adjudicação privada e administrativa.

A premissa de identificação do acesso à justiça com o acesso irrestrito, incondicionado e indiscriminado ao Poder Judiciário restou lastreada na concepção, há muito superada, de que o sistema judicial constitui a única forma de tratamento e adjudicação de justiça no Brasil.

Por certo, a adjudicação judicial ostenta características específicas que lhe são inerentes como manifestação de Poder do Estado não compartilhadas com as adjudicações privadas ou administrativas, notadamente a coisa julgada.

Tal circunstância, em casos específicos, pode efetivamente caracterizar legítimo interesse que justifique a opção direta pelo ajuizamento de ação judicial. Não obstante, a absoluta maioria dos casos submetidos hoje à análise dos juízes em matéria cível ostenta características de fato e de direito que não apenas viabilizam, como *recomendam* a prévia adjudicação privada ou administrativa como primeiro estágio de tratamento do conflito. O intuito é alcançar a identificação e depuração das questões de fato controvertidas, e a consequente análise das questões de direito, viabilizando tentativa de conciliação informada e, portanto, com maiores probabilidades de êxito.

Quanto ao ponto, havendo atuado por alguns anos como coordenadora de Cejuscs, pude observar que as sessões de conciliação pré-processuais ou mesmo aquelas objeto do artigo 334 do Código de Processo Civil comumente não se revelam propícias aos acordos. Os interessados e/ou advogados comparecem ao ato sem que lhes tenha sido previamente disponibilizado acesso às informações da parte contrária, e esse ambiente inseguro de assimetria de informações efetivamente não constitui incentivo eficiente para fundar as bases de uma transação, ainda que futura.

Também aqui o protótipo do Processo de 2030 desenvolvido no âmbito da pós-graduação de Justiça Inovadora sugere alteração legislativa relevantíssima, inspirada no *common law*: o dever de

compartilhamento das provas entre as partes, reduzindo ou mesmo eliminando a assimetria de informações, situação de fato apenas alcançada, como regra, no âmbito do processo civil brasileiro atual, em fase procedimental adiantada, após angularização do feito e apresentação da contestação.

Trata-se de alteração que constitui desdobramento inerente aos já positivados princípios — que igualmente constituem deveres das partes — da cooperação e boa-fé. Estes, todavia, ainda permeiam a atuação dos operadores de forma embrionária no Brasil, se considerado o respectivo potencial de aplicação, sendo que o referido estágio inicial de desenvolvimento de uma teoria da cooperação processual reflete ainda uma vez as dificuldades no aprimoramento de nossa cultura institucional.

No tocante à adjudicação administrativa, nas áreas específicas sobre as quais dispõe o Estado de informações, estrutura e expertise — execuções fiscais e no âmbito de atuação das agências reguladoras —, as inúmeras inovações tecnológicas viabilizam, através de planejamento e políticas eficientes de governança, eficiência e transparência, o tratamento dos conflitos de menor complexidade, inclusive para fins de mapeamento efetivo dos excluídos digitais<sup>10</sup> e elaboração de correlata política pública que os contemple, garantindo-lhes o exercício da cidadania que, no século XXI, perpassa necessariamente pelo acesso à tecnologia.

Por sua vez, a adjudicação privada, que também apresenta imenso potencial subutilizado no Brasil, deve ser institucionalmente incentivada, não apenas mediante a divulgação permanente pelos poderes públicos e pelos grandes litigantes — já identificados estatisticamente pelo CNJ —, como também pelo redirecionamento pelo próprio Poder Judiciário, notadamente tratando-se de demandas de massa, de pequena complexidade e em especial aquelas cuja matéria

---

<sup>10</sup> Esse grupo compreende não apenas a população mais pobre, que não dispõe dos dispositivos móveis e de acesso à internet, mas também outras parcelas de vulneráveis digitais, tais como os idosos e portadores de deficiência.

de direito já foi sedimentada pelos tribunais superiores. Assim, afigura-se incompreensível e irracional que juízes permaneçam recebendo e julgando novas ações que versam sobre temas já decididos e pacificados, por vezes inclusive de forma vinculante, em especial sob o manto da gratuidade da justiça — vale dizer, mediante a externalização do custo à sociedade e ao erário, alijando terceiros objeto de demandas cíveis complexas que efetivamente exigem a apreciação do Estado-Juiz, bem como de processos criminais e causas de família e infância e juventude, do acesso célere e eficiente ao Poder Judiciário.

Nesse diapasão, percebe-se que não mais se sustenta, na esteira da demonstração do dilema da tragédia dos comuns, a mera “opção” pela utilização direta do Poder Judiciário de forma imotivada, irrefletida e desnecessária, quando viável e disponível tratamento eficiente e célere através de adjudicação privada e administrativa.

Um Sistema de Justiça racional é um sistema multiportas, que disponibiliza tratamento adequado a cada espécie de demanda, consoante suas peculiaridades, e acesso à adjudicação pelo Estado-Juiz. A porta mais cara, especializada e formal, apenas se justifica quando demonstrada, concretamente, a complexidade da demanda cível ou a frustração e/ou incompletude/ineficiência da prévia adjudicação privada e/ou administrativa.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A despeito de elevados índices de produtividade e da vultosíssima carga individual de trabalho dos juízes brasileiros — com poucos paralelos no mundo, sendo comum a razão de um magistrado para cerca de dez mil processos ou mais —, a percepção geral dos usuários sobre o Judiciário no Brasil é como regra ruim, geralmente destacando-se a lentidão e a falta de transparência.

Como vimos, trata-se de debate no qual ambos os lados têm razão: a população tem razão quando afirma que o processo judicial

é demorado e de difícil compreensão pelas partes; o Poder Judiciário, por sua vez, tem razão ao enfatizar a imensa carga de trabalho e, ainda assim, elevados índices de produtividade.

Trata-se, todavia, de diálogo que coloca os interlocutores “entre a cruz e a espada”, pois as necessidades da população, como declinadas, não serão enfrentadas apenas com metas de produtividade e incremento de eficiência, governança e transparência, a despeito da incontroversa relevância de tais medidas.

No Brasil, historicamente, a academia e os operadores, aqui incluídos magistrados, dedicam-se ao tema do acesso à justiça como um cânone intocável e insuscetível de condicionamento ou relativização, descurando-se, todavia, ao menos na mesma medida, da questão atinente ao tratamento e à resolução desse número gigantesco de processos que ingressam no sistema. Destes, repita-se, muitos versam sobre temas já decididos, apresentando nível de complexidade passível de atendimento mediante singela reclamação em plataformas digitais, sem custo, ou mesmo demandas de fato infundadas e temerárias.

Os incentivos legislativos, culturais e institucionais à litigância, a complacência judicial no recebimento das demandas sem triagem minuciosa e adequada — em grande medida em razão do volume invencível de trabalho, implicando verdadeiro “*catch 22*”<sup>11</sup> — e a ausência da clara percepção, pelos operadores e pela população que custeia o sistema, do ônus socioeconômico e institucional do incentivo permanente, irrestrito e irrefletido à utilização da mais complexa, cara e formal porta de adjudicação disponível formam o quadro de nossa “tragédia dos comuns”.

A garantia de acesso a um Sistema de Justiça para atendimento adequado dos conflitos constitui marco civilizatório fundamental, cujo

---

<sup>11</sup> A expressão da língua inglesa expressa dilema no qual a solução é impossível porque ela constitui igualmente a causa do problema. Como exemplo singelo de *catch 22*, temos a situação na qual é necessária autorização específica para exercer certa função, mas ela só é passível de obtenção por alguém que já exerça a referida função.

aprimoramento e aperfeiçoamento constantes, à vista das alterações sociais, é dever do Estado Republicano.

Nesse contexto, em especial em países como o Brasil, que apresenta altos índices de desigualdade socioeconômica, incumbe aos poderes públicos e à sociedade civil a implementação efetiva do princípio da eficiência, considerando que os mais vulneráveis igualmente custeiam a máquina pública, em face da estrutura tributária brasileira.

Assim, o acesso à justiça, efetivamente inafastável e irrestrito, deve ser, todavia, atualmente compreendido como *acesso ao Sistema de Justiça multiportas*, integrado e constituído, no Brasil, assim como na maioria das democracias avançadas, pela adjudicação privada, administrativa e judicial, consoante critérios vários, tais como a viabilidade de tratamento adequado e célere na via extrajudicial — hipótese em que inafastável a prévia provocação administrativa ou privada *antes* do ajuizamento de ação judicial —, o grau de complexidade da causa, o quadro de produção probatória necessária, a eventual existência de entendimento jurisprudencial pacificado pelas cortes superiores ou mesmo vinculante, o reexame e redefinição dos incentivos à litigância predatória, entre outros.

A construção de um Sistema de Justiça acessível a todos — em especial aos mais vulneráveis e aos excluídos digitais —, célere e eficiente constitui imenso desafio, que será melhor compreendido e abordado com a participação de todos, usuários e não usuários, operadores do direito, professores, economistas, jornalistas, enfim, sociedade civil e instituições públicas, mediante cooperação e interlocução permanente para o atingimento de um fim comum, qual seja, o bem estar da população, paz, justiça e instituições eficazes, quicá para muito além de 2030.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 395**, de 7 de junho de 2021. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 maio 2023.

FARHANG, S. **The Litigation State**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

FONTE, F. M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FUX, L.; ÁVILA, H.; CABRAL, T. N. X. (coord.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. Indaiatuba: Foco, 2021.

FUX, L.; BODART, B. **Processo civil e análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

INATOMI, C. C. **As análises políticas sobre o Poder Judiciário**: lições da ciência política norte-americana. Campinas: Unicamp, 2020.

JORDÃO, E. **Controle judicial de uma administração pública complexa**: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Malheiros, 2016.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Introdução à Economia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

MACKAAY, E.; ROUSSEAU, S. **Análise econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MALAN, P. **Uma certa idéia de Brasil**: entre passado e futuro. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

PINHEIRO, A. C.; PORTO, A. J. M.; SAMPAIO, P. R. P. **Direito e economia:** diálogos I. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

PISTOR, K. **The Code of Capital:** How the Law Creates Wealth and Inequality. New Jersey: Princeton University Press, 2019.

WOLKART, E. N. **Análise econômica do Processo Civil.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

WORLD BANK. Empréstimos durante e após a recuperação. *In:* WORLD BANK. **Doing Business 2022.** Capítulo 4. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022/brief/chapter-4-lending-during-the-recovery-and-beyond>. Acesso em: 22 nov. 2022.